



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 32.06
VG 15 A 280.01

Verkündet
am 21. Juni 2007
Zweigler
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. Juni 2007
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht van Schewick, Dr. Dette,
Liebler und Prof. Dr. Rennert

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 15. Dezember 2005 wird geändert. Der Bescheid des Oberfinanzpräsidenten der Oberfinanzdirektion Berlin vom 4. Juli 2001 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die klagende Gemeinde und die beigeladene Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft streiten um die Zuordnung ehemaliger Wege- und Grabengrundstücke. Die Flurstücke waren 1913 in die Grundsteuer-Mutterrolle ein-

getragen und dort als öffentliche Wege bzw. Gräben bezeichnet worden; ein Eigentümer war nicht vermerkt. 1962 wurden sie in das Eigentum des Volkes überführt, Rechtsträger wurde der Rat der Gemeinde. Wie die umliegenden Grundstücke wurden sie von einer Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft genutzt; dabei wurden die Wege und Gräben untergepflügt.

- 2 Mit Bescheid vom 4. März 1994 wurden die Grundstücke auf der Grundlage einer dahingehenden Einigung der Klägerin zugeordnet. An diesem Verfahren war die Beigeladene nicht beteiligt. Auf deren Antrag vom 25. Februar 2000 hob die Beklagte mit Bescheid vom 4. Juli 2001 den Bescheid vom 4. März 1994 auf, lehnte den Restitutionsantrag der Klägerin ab und ordnete die Grundstücke der Beigeladenen zu.
- 3 Das Verwaltungsgericht Berlin hat die gegen diesen Änderungsbescheid gerichtete Klage abgewiesen. Der Bescheid vom 4. März 1994 sei rechtswidrig. Das ergebe sich bereits daraus, dass die Beigeladene an der zugrunde liegenden Einigung nicht beteiligt gewesen sei. Der Restitutionsantrag der Klägerin sei auch zu Recht abgelehnt worden, da diese ihr Alteigentum an den Grundstücken nicht nachgewiesen habe. Weder deren Buchungsfreiheit noch der Vermerk „Öffentliche Wege und Gräben“ in der Grundsteuer-Mutterrolle begründe die Vermutung, dass allein die Gemeinde Eigentum an den Flurstücken gehabt haben könne; vielmehr sei auch Privateigentum Dritter möglich.
- 4 Zur Begründung ihrer Revision macht die Klägerin geltend, das Verwaltungsgericht habe die Anforderungen an den Nachweis ihres Alteigentums überspannt. Weil die Grundstücke buchungsfrei gewesen seien, befinde sie sich heute in Beweisnot. Dem müsse Rechnung getragen werden, indem den Eintragungen in der Grundsteuer-Mutterrolle Indizwirkung zuerkannt werde.
- 5 Die Beklagte tritt der Revision entgegen.
- 6 Die Beigeladene verteidigt das angefochtene Urteil. Sie trägt vor, dass die Eintragung in die Grundsteuer-Mutterrolle keine Vermutung für kommunales Alteigentum ergebe. Vielmehr seien verschiedene Eigentümer denkbar, so dass die

Klägerin für ihren Restitutionsanspruch beweisfällig geblieben sei. Im Übrigen diene Art. 21 Abs. 3 EV nicht dazu, den Kommunen heute ein Wege- und Gewässernetz zu verschaffen, welches ohnehin nicht mehr existiere. Außerdem seien die Wege, wie sich den Flurkarten entnehmen lasse, ihrerseits nicht an öffentliche Wege angebunden, so dass für deren Erschließung Notwegrechte erforderlich würden. Diese Tatsachen führten jedoch zu einem Ausschluss der Rückübertragung entsprechend § 4 VermG.

- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren. Er hält die Revision für begründet. Das Verwaltungsgericht habe nicht beachtet, dass der „Gemeinsamen Anweisung“ der Minister der Finanzen und des Innern der DDR vom 11. Oktober 1961, auf deren Grundlage die Übertragung in Eigentum des Volkes erfolgt sei, Indizwirkung für das Alteiligentum der Belegenheitskommunen zukomme.

II

- 8 Die Revision der Klägerin ist begründet. Das Verwaltungsgericht hätte der Klage stattgeben müssen.
- 9 1. Vor dem Verwaltungsgericht hat die Klägerin in der Hauptsache die Aufhebung des Änderungsbescheides der Beklagten vom 4. Juli 2001 und hilfsweise deren Verpflichtung beantragt, die strittigen Grundstücke ihr zuzuordnen. Im Revisionsverfahren hat sie sich mit Recht auf den Hauptantrag beschränkt. Erweist sich der Änderungsbescheid als rechtswidrig und wird er infolgedessen aufgehoben, so tritt der Zuordnungsbescheid vom 4. März 1994 wieder in Geltung, der zugunsten der Klägerin lautete.
- 10 Dem steht auch nicht der „Sammelzuordnungsbescheid“ vom 18. Juni 1996 entgegen, durch den zahlreiche Flurstücke, darunter auch die hier strittigen, auf die Beigeladene übertragen wurden. Dieser Bescheid stellt keine Vermögenszuordnung im Sinne der Art. 21, 22 EV und des Vermögenszuordnungsgesetzes dar. Ihm kommt vielmehr lediglich verwaltungstechnische Bedeutung zu. Die Beigeladene hatte zuvor die landwirtschaftlichen Liegenschaften aus dem

Beitrittsgebiet lediglich im Namen und für Rechnung der Treuhandanstalt verwaltet und verwertet; aufgrund eines Vertrages vom 5. Juni 1996 sollte sie nunmehr im eigenen Namen und für eigene Rechnung verwalten und verwerten. Zu diesem Zweck wurden ihr in den Folgetagen durch eine große Zahl von Sammelzuordnungsbescheiden sämtliche landwirtschaftlichen Liegenschaften aus dem bisherigen Vermögen der Treuhandanstalt übertragen. Das diente lediglich dem Rechtsträgerwechsel, nicht aber einer Zuordnung unter Prüfung der äußeren Zuordnungsrechtsslage. Der Sammelzuordnungsbescheid erfasste mithin nur diejenigen Grundstücke, die sich tatsächlich im Vermögen der Treuhandanstalt befunden hatten; führte er weitere Grundstücke auf, so handelt es sich um eine bloße Falschbezeichnung ohne rechtliche Wirkung.

- 11 2. Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass der Bescheid vom 4. März 1994 nicht auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 Satz 6 VZOG hätte ergehen dürfen. Das trifft zu. Nach dieser Vorschrift ergeht bei vorheriger Einigung der Beteiligten ein dieser Absprache entsprechender Bescheid. Die Vorschrift lässt die Einigung der formell am Verfahren Beteiligten noch nicht genügen, sondern setzt eine Einigung der materiell Beteiligten voraus, also eine Einigung aller möglicherweise Zuordnungsberechtigten. Wird ein möglicher Berechtigter nicht formell am Zuordnungsverfahren beteiligt, so stellt eine Einigung unter den tatsächlich formell am Verfahren Beteiligten keine Einigung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 6 VZOG dar. So lag der Fall hier: Der Bund als möglicher Zuordnungsberechtigter hat sich durch die Bundesvermögensverwaltung (Bundesvermögensamt) vertreten lassen, nicht hingegen durch die Treuhandanstalt. Das war falsch; weil es sich im Jahre 1990 um volkseigene landwirtschaftliche Nutzflächen handelte, die sich im Besitz einer Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft befanden, sind sie nach § 3 3. DVO-TreuhG in die treuhänderische Verwaltung der Treuhandanstalt und nicht etwa in die unmittelbare Liegenschaftsverwaltung des Bundes übergegangen.
- 12 3. Die Beklagte durfte den Bescheid vom 4. März 1994 gleichwohl nicht aufheben, weil er - auch ungeachtet der Einigung unter den seinerzeitigen Verfahrensbeteiligten - der materiellen Zuordnungsrechtsslage entsprach. Der Klägerin stand ein Anspruch auf Rückübertragung der Grundstücke nach Art. 22 Abs. 1

Satz 7 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 EV zu, weil sie bis zu ihrer Überführung in Volkseigentum im Jahre 1962 im Eigentum der Gemeinde gestanden hatten. Das hat das Verwaltungsgericht verkannt.

- 13 a) Das Verwaltungsgericht hat angenommen, dass nicht geklärt sei und sich auch nicht weiter aufklären lasse, ob die fraglichen Grundstücke im Alteigentum der Gemeinde gestanden hätten. Alte Grundbücher hätten nicht vorgelegen. Aus der Nutzung der Grundstücke als Wege und Gräben ließen sich indes ebenso wenig hinreichend sichere Schlüsse auf kommunales Eigentum ziehen wie aus den Eintragungen in die Grundsteuer-Mutterrolle.
- 14 Damit hat das Verwaltungsgericht die Anforderungen an den Nachweis des Alteigentums überspannt. Es hat nicht genügend bedacht, dass gerade bei buchungsfreien Liegenschaften - zu denen praktisch sämtliche öffentlichen Straßen und Wege, auch sämtliche Wasserläufe gehörten - ein direkter Nachweis der alten Eigentumsverhältnisse in aller Regel heute nicht mehr möglich ist. Jeder, der sich heute auf sein Alteigentum an solchen Liegenschaften beruft, befindet sich deshalb in Beweisnot. Als Beweismittel kommen praktisch nur Indizien sowie Rückschlüsse aus allgemeinen Feststellungen in Betracht. Diesem Umstand muss durch eine angemessene Einschätzung des zu fordernden Beweismaßes Rechnung getragen werden.
- 15 b) Dies führt im vorliegenden Fall zu der Annahme, dass die fraglichen Grundstücke bei ihrer Überführung in Volkseigentum im Jahre 1962 im Eigentum der Gemeinde standen. Zwar begründet die Buchungsfreiheit für sich genommen noch keine hinreichende tatsächliche Vermutung für kommunales Eigentum. Vielmehr kommt alternativ sonstiges Privateigentum in Betracht. Die dabei möglichen Alternativen sind hier jedoch mit hinlänglicher Sicherheit auszuschließen. Die hierzu nötigen Feststellungen betreffen allgemeinkundige Tatsachen, so dass das Revisionsgericht sie selbst treffen kann (vgl. Urteil vom 28. Februar 2007 - BVerwG 3 C 38.05 - <Rn. 26> m.w.N.).
- 16 aa) Unter welchen Voraussetzungen Grundstücke buchungsfrei bleiben konnten, war bei Kriegsende durch § 3 Abs. 2 Buchst. a der Grundbuchordnung

(GBO) geregelt. Diese Bestimmung ist bei der Neufassung der Grundbuchordnung durch das Gesetz vom 5. August 1935 (RGBl I S. 1073) eingefügt worden. Bis dahin war die Buchungsfreiheit auf Grund des Vorbehalts in § 90 GBO a.F. landesrechtlich geregelt. Dabei hat § 3 Abs. 2 Buchst. a GBO im Wesentlichen die vorherige preußische Rechtslage übernommen, die sich aus Art. 1 der königlichen Verordnung vom 13. November 1899 (GS. S. 519) i.d.F. des § 13, § 399 Ziff. 15 des Wassergesetzes vom 7. April 1913 (GS. S. 53) ergab. Buchungsfreiheit von Grundstücken bestand danach entweder wegen der Rechtsstellung ihres Eigentümers oder wegen ihrer Zweckbestimmung.

- 17 Wegen der Rechtsstellung ihres Eigentümers buchungsfrei waren Grundstücke des Reichs, der Länder, der Gemeinden und anderer Kommunalverbände, der Kirchen, Klöster und Schulen (d.h. rechtsfähigen Schulverbände). Diese Tatbestandsgruppe der Vorschrift verweist hier praktisch nur auf die Gemeinden als mögliche Eigentümer. Das Reich und das Land (Preußen) waren regelmäßig nicht Eigentümer von Feldwegen oder Entwässerungsgräben. Eigentum einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft oder eines Klosters kann ohne zusätzliche Anhaltspunkte ebenfalls nicht angenommen werden. Aus demselben Grund scheiden rechtsfähige Schulverbände hier aus. Denkbar ist allerdings, dass ein öffentlicher Weg oder ein Graben im Eigentum eines selbständigen Gutsbezirks oder einer Separationsinteressentengemeinschaft (bzw. Realgemeinde) stand. Diese genossen jedoch nicht wegen ihrer Rechtsstellung Buchungsfreiheit. Weder Gutsbezirke (vgl. hierzu Stengel, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Band 1, 1889, Artikel „Gutsbezirk, Gutsvorsteher“) noch Interessentengemeinschaften wurden als „Gemeinden“ oder als „andere Kommunalverbände“ im Sinne des § 3 Abs. 2 Buchst. a GBO oder der preußischen Vorläuferbestimmung angesehen (Fuchs/Arnheim, Grundbuchrecht, Band II, 1908, Anm. 16 zu § 90 GBO ; Predari, Grundbuchordnung, 2. Aufl. 1913, Anm. 8 b zu § 3 GBO; Güthes/Triebel, Grundbuchordnung, 5. Aufl. 1929, Rn. 5, 6 zu § 90 GBO; Meikel/Imhof, Kommentar zur Grundbuchordnung, 4. Aufl. 1940, Rn. 230a zu § 3 GBO).
- 18 Wegen ihrer Zweckbestimmung - ohne Rücksicht auf die Rechtsstellung des Eigentümers - buchungsfrei waren Wasserläufe, öffentliche Wege sowie Bahn-

grundstücke. Die in Rede stehenden Gräben kommen als „Wasserläufe“ in Betracht. Das - für die Auslegung maßgebliche - preußische Wassergesetz von 1913 hatte einen Graben zwar nur ausnahmsweise dann als Wasserlauf angesehen, wenn er der Vorflut der Grundstücke verschiedener Eigentümer diene (Güthes/Triebel a.a.O., Rn. 11 zu § 90 GBO; Meikel/Imhof a.a.O., Rn. 234 zu § 3 GBO), doch mag das hier erfüllt sein. Und die Grundsteuer-Mutterrolle bezeichnet die strittigen Wegegrundstücke ausdrücklich als „öffentliche Wege“, also als zum öffentlichen Verkehr gewidmete Grundflächen.

- 19 Als Eigentümer öffentlicher Wege und Wasserläufe kamen neben der politischen Gemeinde praktisch nur selbständige Gutsbezirke sowie Interessentengemeinschaften (bzw. Realgemeinden) in Betracht. Interessentengemeinschaften dürften zwar praktisch nirgends Eigentümer „öffentlicher Wege“ gewesen sein, weil die im Gemeinheitsgut stehenden Feldwege in aller Regel nicht zum allgemeinen, d.h. öffentlichen Verkehr gewidmet waren, und Wirtschaftswege waren nicht buchungsfrei (Güthes/Triebel a.a.O., Rn. 10 zu § 90 GBO; Meikel/Imhof a.a.O., Rn. 235 zu § 3 GBO; jeweils m.w.N.); aber als Eigentümer von Wasserläufen (Vorflut-Gräben) waren sie denkbar. Und die selbständigen Gutsbezirke sind zwar in der Folge des preußischen Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. Dezember 1927 (GS. S. 211) aufgelöst worden. Doch ist damit nur ihre öffentlich-rechtliche Wegeunterhaltungslast auf die Gemeinden übergegangen, das Privateigentum der Gutsherren an den Wegegrundstücken blieb unberührt (vgl. § 12 Abs. 2 des Gesetzes sowie Delius, Die Landgemeinde 1928, S. 53 f.), so dass auch gutsherrliches Privateigentum weiterhin in Betracht zu ziehen ist. Sonstiges Privateigentum war zwar rechtlich nicht ausgeschlossen, praktisch aber derart selten, dass es vernachlässigt werden kann.
- 20 bb) Die beiden aufgezeigten Alternativen zu kommunalem Eigentum sind hier mit hinlänglicher Sicherheit auszuschließen.
- 21 Gegen die Annahme, die Wege und Gräben könnten im privaten Eigentum eines Gutsherren gestanden haben, spricht, dass Naunhof nach der unwidersprochenen Darlegung der Klägerin zu keinem selbständigen Gutsbezirk gehört

hatte, sondern im 19. Jahrhundert amtsangehörige Landgemeinde in der preußischen Provinz Sachsen war. Dagegen spricht ferner, dass die umstrittenen Grundstücke nach dem Zweiten Weltkrieg nicht von Maßnahmen der Bodenreform betroffen waren. Hätten sie unverändert im Eigentum eines privaten Guts herrn gestanden, so wären sie wahrscheinlich im Zuge der Bodenreform enteignet worden. Stattdessen wurden sie erst 1962 in Volkseigentum überführt, und zwar auf der Grundlage der „Gemeinsamen Anweisung über die Berichtigung der Grundbücher und Liegenschaftskataster für Grundstücke des ehemaligen Reichs-, Preußen-, Wehrmachts-, Landes-, Kreis- und Gemeindevermögens“ vom 11. Oktober 1961 (Schriftenreihe des BARoV, Heft 7, Dok. 24). Diesem Umstand kommt zusätzliche indizielle Bedeutung für kommunales Alteeigentum zu; denn er verdeutlicht die Auffassung der DDR, dass es sich bei dem hiervon betroffenen Grundbesitz um Eigentum der öffentlichen Hand handelte, für das grundsätzlich Eigentum des Volkes eingetragen werden sollte (vgl. BGH, Urteil vom 9. Januar 2003 - III ZR 121/02 - BGHZ 153, 258).

- 22 Auch Voreigentum von Interessentengemeinschaften ist auszuschließen. Das Gebiet der Klägerin gehörte nach Kriegsende zum Land Brandenburg. Dort wurden die Gemeinschaften der Separationsinteressenten durch Gesetz vom 11. Mai 1951 (GVBl S. 8) aufgelöst, ihr Vermögen wurde in das Eigentum der politischen Gemeinden überführt. Ehemaliges Gemeinheitseigentum solcher altrechtlicher Gemeinschaften stand damit seit 1952 im Eigentum der politischen Gemeinde. Sollten im vorliegenden Falle buchungsfreie Gräben und Wege also im Eigentum von Separationsinteressenten gestanden haben, so wären sie 1952 ins Eigentum der Rechtsvorgängerin der Klägerin gelangt. Die Klägerin ist - entgegen der Ansicht der Beigeladenen - auch nicht gehindert, sich auf dieses Eigentum zu berufen (Urteil vom 14. Juni 2006 - BVerwG 3 C 18.05 - BVerwGE 126, 114).
- 23 4. Die Beigeladene hält die Restitution an die Gemeinde aufgrund einer entsprechenden Anwendung von § 4 Abs. 1 Satz 1 VermG für ausgeschlossen, weil die Wege - wie sich den Flurkarten entnehmen lasse - ihrerseits nicht an öffentliche Wege angebunden seien, so dass für deren Erschließung Notwege-rechte erforderlich würden. Damit kann sie im Revisionsverfahren nicht gehört

werden. Die diesbezüglichen Tatsachen hätte sie schon bei Einleitung des Verwaltungsverfahrens im Jahre 2000, spätestens aber beim Verwaltungsgericht vorbringen müssen.

24 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und § 162 Abs. 3 VwGO.

Kley

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Vermögenszuordnungsrecht

Fachpresse: nein

Rechtsquellen:

EV Art. 21 Abs. 3, Art. 22 Abs. 1 Satz 7
VZOG § 2 Abs. 1 Satz 6

Stichworte:

Vermögenszuordnung; öffentliche Restitution; Rückübertragung; Alteigentum; Buchungsfreiheit von Grundstücken; Wegegrundstück; Grabengrundstück; Gemeinde; Interessentengemeinschaft; Gutsbezirk; Bodenreform; Beweisnot; Beweismaß.

Leitsatz:

Eine Gemeinde, die ihr früheres Eigentum an ehemaligen Wege- und Grabengrundstücken wegen deren Buchungsfreiheit nicht nachweisen kann, ist als Restitutionsberechtigte anzusehen, wenn mit hinlänglicher Sicherheit auszuschießen ist, dass die Grundstücke bei deren Überführung in Volkseigentum im Eigentum eines anderen gestanden haben.

Urteil des 3. Senats vom 21. Juni 2007 - BVerwG 3 C 32.06

I. VG Berlin vom 15.12.2005 - Az.: VG 15 A 280.01 -